

Kohleausstieg und CO2-Bepreisung (Teil II)

Gastautor

2020-01-31T11:48:39



Aus

der Reihe UMWELTRECHT am FREITAG

Von PHILIPP OVERKAMP

Im [ersten Teil](#) dieses Beitrags wurde darauf eingegangen, dass der angestrebte vertraglich wie gesetzlich fixierte Ausstieg aus der Braunkohleverstromung durch das Verfassungsrecht „immunisiert“ wird: Sollte das Kohleausstiegsgesetz, wie geplant, das Parlament passieren, wird der Gesetzgeber der Zukunft ein Stück weit an die Entscheidung der Gegenwart gebunden. Das gilt einerseits im Hinblick auf einen etwaigen „Ausstieg vom Kohleausstieg“ und ein „Zurück zur Kohle“. Andererseits wäre die Aufkündigung einer einmal getroffenen Vereinbarung zwischen Staat und Unternehmen zugunsten eines vorverlagerten Endes der Braunkohleverstromung nur möglich, wenn die Bundesrepublik für die dabei entstehenden Investitionsverluste aufkommt. Diese Planungs- und Rechtssicherheit der Unternehmen bezieht sich jedoch nur auf die Mittel des Ordnungsrechts. Sollte es doch noch zu einer nationalen Bepreisung von CO₂ im Stromsektor kommen oder sollte der Preis für Emissionszertifikate auf europäischer Ebene signifikant ansteigen, kann der jetzt erarbeitete Ausstiegspfad durch marktwirtschaftliche Mechanismen gewissermaßen überholt werden.

Der CO2-Preis als verbleibender Unsicherheitsfaktor

Problematisch sind Gesetzgebungsvorhaben, die nicht an der Laufzeit eines Kohlekraftwerks selbst, aber am ökonomischen Rahmen des Kraftwerksbetriebs ansetzen. Zwar hatte man sich jüngst dazu entschlossen, keinen nationalen CO2-Preis im Stromsektor zu implementieren und sich im [Klimaschutzgesetz](#) nur zu einer Bepreisung von Treibhausgasen im Verkehr- und Wärmesektor durchringen können. Die vielerorts artikulierte [Forderung nach einer umfassenden Verteuerung von Emissionen](#) steht aber nach wie vor im Raum. Sollte in Zukunft etwa eine potenzielle grüne Bundesregierung zu einer ökologischen Steuerreform ansetzen (der allerdings je nach Ausgestaltung [finanzverfassungsrechtliche Bedenken entgegenstehen könnten](#)), besteht für die Kraftwerksbetreiber die Gefahr, schon vor Erreichen des nun festgelegten Abschaltzeitpunkts gänzlich unrentabel zu wirtschaften. Bei einer künstlichen Preissteigerung für Kohlestrom würde dieser zugunsten erneuerbarer Energien und auch zugunsten der Gaskraft vom Markt gedrängt.

Schutz vor veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen?

Inwiefern die Unternehmen dann durch die Vereinbarung zum Braunkohleausstieg geschützt sind, hängt von der konkreten Regelung und dem dadurch entstandenen Vertrauensschutz ab: Grundsätzlich spricht nichts dagegen, das Konzept des Vertrauensschutzes auch in berufsfreiheitlichen Kontexten anzuwenden und damit unter Umständen auch gegen eine neuartige Lenkungsabgabe in Stellung zu bringen, die den eigentlichen Ausstiegsplan konterkariert. Dabei kommt es aber darauf an, wie umfassend der Gesetzgeber überhaupt Investitionssicherheit gewährleisten wollte und konnte: Generell gilt wohl, dass die Begründung grundrechtlichen Vertrauens kaum so verstanden werden kann, dass der Gesetzgeber garantiert, sich jeder irgendwie gearteten hoheitlichen Änderung des Marktgefüges – etwa durch regulatorische Vorgaben, aber auch durch neue Abgaben – zu enthalten. Andernfalls droht eine Versteinerung des Rechts(-gebiets). Vertrauensschutz darf nicht zu einer Herrschaft des abgewählten Parlaments über die künftigen demokratischen Gesetzgeber führen und muss deshalb eher eng und bereichsspezifisch ausgelegt werden: Wenn ein zukünftiger CO2-Preis nicht primär darauf gerichtet ist, den jetzt beschlossenen Ausstiegspfad auszuhöhlen, sondern bloß auf eine konsistente, sektorenübergreifende [Internalisierung von Externalitäten](#) abzielt, verwirklicht sich für die Kraftwerksbetreiber wohl ein unternehmerisches Risiko, das auch im Lichte des Braunkohlekonsens fortbesteht.

Der Einfluss des europäischen Zertifikatehandels

Jedenfalls kann die nationale Verfassung aber keinen Schutz davor vermitteln, dass sich das Marktgefüge durch europäische Einflüsse verändert: Der schon bestehende europäische CO2-Preis ist die größte Variable im Rahmen des nationalen Kohleausstiegs. Es ist durchaus möglich, dass die – jahrelang auf niedrigem Niveau stagnierenden, aber zuletzt merklich gestiegenen – [Kosten für Emissionszertifikate](#) den deutschen Kohleausstieg gewissermaßen obsolet machen, weil die Erzeugung von Kohlestrom schon vor Erreichen der Abschaltfristen unrentabler wird als die Erzeugung von Strom aus Wind, Sonne oder Gas. Dieses marktwirtschaftliche

Risiko kann der nationale Gesetzgeber den Kraftwerksbetreibern aufgrund fehlender Hoheitsgewalt auf europäischer Ebene nicht abnehmen.

Etwas anderes gilt mit Einschränkungen nur für den Sonderfall, in dem eine nationale und eine europäische Regelung gemeinsam derart intensiv auf die Kraftwerksbetreiber einwirken, dass sie ein summiertes Belastungsniveau erreichen, welches aus grundrechtlicher Perspektive unverhältnismäßig ist. Es bestünde eine Eingriffskumulation durch unionale und nationale Instrumente. Deren dogmatische Einordnung ist ungewiss. Es spricht wohl viel dafür, hier europäische und nationale Grundrechte nebeneinander anzuwenden, um nicht das jeweilige Übermaßverbot zu Lasten des Grundrechtsberechtigten dadurch zu umgehen, dass die Verantwortung für die Belastung auf zwei unterschiedliche Regelungsebenen verteilt wird. Die nationale Regelung könnte dann nichtig sein, obwohl sie – bei isolierter Betrachtung – noch grundrechtskonform wäre. In diese Richtung einer kombinierten Anwendung der Regelungsregime deuten – trotz einer andersartigen zugrundeliegenden Konstellation – auch die jüngsten Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht [zum Recht auf Vergessen](#): Das Gericht nimmt dabei für sich in Anspruch, aus Europa stammende Regelungen ohne signifikanten mitgliedsstaatlichen Umsetzungsspielraum [selbst an den Grundrechten der Charta zu messen](#).

Derartigen Fragen werden aber ohnehin erst dann relevant, wenn die Bundesrepublik sich zu einer zusätzlichen Bepreisung von CO₂ entschließt, welche die Kohlekraftwerksbetreiber trifft, oder einen Ausstiegsmechanismus wählt, der genau wie die Emissionszertifikate an der Klimateffizienz des Kraftwerks anknüpft (etwa sog. Restverschmutzungsrechte). Für die Konstellation der nun abzusehenden Koexistenz von europäischer CO₂-Bepreisung und nationalen Abschaltplan stellt sich das Problem nicht, weil die Regelungen durch unterschiedliche instrumentelle Ansätze nicht mit-, sondern nebeneinander wirken. Drängt der Emissionszertifikatepreis Kraftwerke aus dem Strommarkt, bevor der nationale Abschaltplan greift, wird der mühsam ausgehandelte deutsche Kohleausstieg schlicht gegenstandslos.

Dass der Bundesgesetzgeber trotzdem gut daran tut, ein Ausstiegsprogramm zu beschließen, liegt freilich mit Blick auf die bislang eher unzureichende Steuerungswirkung des europäischen Emissionshandelssystems nahe. Soweit – wie im Entwurf des Kohleausstiegsgesetzes vorgesehen – [ausstiegsbedingt freiwerdende Emissionszertifikate in ausreichender Zahl gelöscht werden](#) und somit keine nachteiligen Auswirkungen auf den europäischen CO₂-Preis entstehen, sind die europäische Energiewende und der deutsche „Alleingang“ auch durchaus kompatibel. Der Ausstiegsplan setzt daher – bei aller berechtigter Kritik – zumindest einen Mindeststandard für Klimaschutz im Stromsektor und birgt ein klimapolitisches Versprechen von durchaus historischer Dimension: Spätestens 2038 endet in Deutschland das Zeitalter der Kohle.

Zitiervorschlag: Dr. Philipp Overkamp, Kohleausstieg und CO₂-Bepreisung, JuWissBlog Nr. 8/2020 v. 31.1.2020, <https://www.juwiss.de/8-2020/>



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

